

2003 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: ÖZEKSİZLEŞTİRİLMİŞ CUMHURİYET

Dr.Onur Karahanoğulları*

2003 yılında Fransa, uzun yıllardır sürdürdüğü idarenin özeksizleştirilmesi uygulamalarında yeni bir aşamaya geçti. Devletin örgütlenmesine ilişkin Anayasa hükümlerinde köklü değişiklikler gerçekleştirdi.

Fransa'da 1972 yılında bölge yönetimi kurulmuş¹, 1982 yılında da belediyelerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin yasanın² çıkarılmasıyla güçlü bir özeksizleştirim eğilimine girilmişti.³ 1982 yılından, Anayasa değişikliğinin gerçekleştirildiği 2003 yılına kadar çeşitli yasalar ile yerel yönetim birimlerine önemli yetki ve görevler aktarıldı.⁴ 2003 yılında ise, yerelleşmenin gelmiş olduğu aşama, anayasa karşısında yasal düzenlemelerle hayata geçirilmesi imkansız bir hal aldığından anayasa değişikliğine gidilerek Fransız Anayasası'nın toplam on maddesi değiştirilmiştir (madde 1, 7, 13, 34, 37, 39, 60, 72, 73 ve 74).⁵ Daha sonra aynı yıl içinde, Anayasa'da yapılmış olan düzenlemelerin gerektirdiği yasalar (*organik yasalar*) çıkarılmaya ve yasa tasarıları Parlamento'ya sunulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede çıkarılan ilk iki *organik yasa*, yerel referandumu⁶ ve ülkesel yönetimlere (*collectivités territoriales*) tanınan *deneme yetkisini*⁷ düzenlemektedir. Yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin hazırlanan bir yasa tasarısı da Senato'da kabul edilmiş, yazımız hazırlandığı tarih itibariyle, Millet Meclisi'nde görüşülmeyi beklemektedir.

Anayasa değişikliğine uygun olarak hazırlanan ve Senato'da kabul edilen ve Meclis'te görüşülmeyi bekleyen "Yerel Sorumluluklara İlişkin Yasa Tasarısı (projet de loi relatif responsabilités locales), kabul edilirse 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir. İçişler Bakanlığının verdiği bilgiye göre, Yasa, 11 ila 13 milyar Euro'luk bir mali devri öngörmektedir. Yasa ile yapılacak görev dağıtımı da 130 bini aşkın memuru ilgilendirmektedir.⁸ Bakanlığa göre, bu yasa ile devlet, güvenlik, adalet, istihdam, eğitim, maliye, kamu sağlığı, bölgeler arası denge, acil durum müdahaleleri ve ulusal ölçekte araç-gereç yapılanmasına ihtiyaç duyulan işler gibi temel işlevlerine yeniden

* AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, İdare Hukuku Öğretim Görevlisi

1 Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions;

Bu düzenlemeden önce ise, belediye ve illerin birlik kurabilmesine olanak tanıyan yasa çıkarılmıştır. Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes

2 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

3 Özeksizleştirim aşamalarının kronolojik özeti için bkz.

http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_actualite/decentralisation/chrono.shtml (3.11.2003)

4 Esas olarak 22 yasa ve yasa değişikliği sayılmaktadır. Bu yasal düzenlemelerin dökümü ve metinleri için bkz. <http://www.senat.fr/doslegman/decentralisation.html> (24.2.2004)

5 Anayasa değişikliğinin metni için bkz.

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX0200146L> (24.2.2004)

6 Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local

7 Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

8 http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c8_decentralisation/c82_lois/Projet_de_loi_relative_a_la_decentralisation (6.11.2003)

odaklandırılacaktır. Bunun dışındaki alanlar için devlet, sadece önceden kuralları koyan ve sonradan da bunların uygulanmasını denetleyen ve değerlendiren bir rol üstlenecektir.⁹

Özeksizleşmede yeni bir aşamaya geçilmesi, Fransa’da sağcı Raffarin Hükümetinin siyasal programının temel ayaklarından birini oluşturmaktadır. Raffarin’in, 3 Temmuz 2002 tarihli siyasi bildirgesinde, “tekçi ve özeksizleştirilmiş *yakın* Cumhuriyetin inşa edilmesi” hedefi yer almıştı.¹⁰ Raffarin’in “yakın Cumhuriyet (*une République des proximités*)”i hedefleyen programında, Cumhuriyet örgütlenmesinin özeksizleştirilmesi, ülkesel yönetimlere tanınan sorumluluğun artırılması, doğrudan yerel demokrasi ilkelerinin benimsenmesi ve denizaşırı toplulukların statülerinin düzenlenmesi yer almaktadır.¹¹ Özeksizleştirilmiş Cumhuriyeti öngören değişikliklerin, genel bir devlet reformu ile birlikte düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir.¹² Başbakanın açıklamasına göre, özeksizleştirim, esas işlevlerine, yani egemenlik hizmetlerine yoğunlaşmış daha etkin bir devlet yaratmayı amaçlamaktadır.

Anayasa değişikliği bu program için ikili işlev görmektedir. Birincisi, yerel birimlerin yetkileri anayasal statüye kavuşturulmuş ve böylelikle yasakoyucu karşısında güvenceye alınmıştır. İkincisi, ulaşılmak istenilen yeni yerelleşme düzeyinin anayasaya aykırılık riski anayasa değiştirilerek giderilmiştir.

Yerelleşme konusundaki Fransız Anayasa değişikliklerinin tanıtılması ve yasa değişiklikleri konusunda kısaca bilgi verilmesinin, ülkemizdeki tartışmaları mülki örgütlenme bakımından benzerlikler taşıyan bir yapının evrimine ilişkin verileriyle zenginleştireceğini düşünüyoruz.

Anayasa değişikliği tasarısı, 11 Aralık 2002 tarihinde Millet Meclisi’nce kabul edilmiş; 17 Mart 2003 tarihinde Kongre’ye (Millet Meclisi ve Senato’nun ortak toplantısına) sunulmuş ve 278’e karşı 584 oyla kabul edilmiştir. Kanun 28 Mart 2003’te yayımlanmıştır.

Anayasa’nın toplam on maddesini ilgilendiren bu değişikliklerin madde madde aktarılması, ayrıntıları, uzunluğu ve bir kısmının konumuzla dolaylı ilgisi nedeniyle gereksizdir. Burada yalnızca, Anayasa değişikliği ile düzenlenen konular özetlenecek ve sınırlı olarak da madde metinlerinin çevirisine yer verilecektir.

Bu değişikliğin anahatlarına göre, Cumhuriyet’in örgütlenmesi özeksizleştirilmiş; özeksizleştirmeye ilişkin yasa tasarılarının ilk olarak Senato’da görüşüleceği öngörülmüş; “yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir” denilerek *subsidiarité* (*yetki ikamesi*) ilkesi ismi konulmadan düzenlenmiş; yerel yönetimlere *deneme yetkisi* tanınmış; yerel mali özerklik artırılmış; yerel meclislerin gündemini dilekçe ile değiştirebilme ve yerel referandum düzenleme yetkileri getirilmiştir.

9 Fransa’da devlet idaresi, bölge, il ve belediye (ve birliklerin) yeni görev dağılımı ilişkin özet tablo için bkz. <http://www.liberteslocales.gouv.fr> (27.2.2004)

10 <http://www.premier-ministre.gouv.fr/> (4.11.2003)

11 **Ibid.**

12 **Ibid.**

Değiştirilen hükümlere biraz daha yakından bakılması yararlı olacaktır.

Fransa'nın yönetim biçimini belirleyen ve bunun niteliklerine sayan 1. maddeye yeni bir nitelik eklenmiştir: “*Fransa, bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir Cumhuriyettir. Köken, ırk, veya din ayrımı gözetmeksizin tüm vatandaşlarının yasa önünde eşitliğini güvenceye alır. Tüm inançlara saygı gösterir. Örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir.*”

“Yerel yönetimler” teriminin yerine, merkez-yerel ikiliğini kaldırarak şekilde “ülkesel yönetimler” terimi getirilmiştir. Parlamento'nun kanun koyabileceği alanı düzenleyen 34. maddenin, “*kanun, yerel yönetimlerin serbestçe yönetimi, yetkileri ve kaynakları konusunda temel ilkeleri belirler*” hükmündeki “yerel yönetimler (*collectivités locales*)” terimi, “ülkesel yönetimler (*collectivités territoriales*)” olarak değiştirilmiştir.

Ülkesel yönetimler (*collectivités territoriales*), yürütme organından sonra yasama alanına ortak olan aktörlerden biri haline getirilmiştir. Yasanın alanını sınırladıktan sonra, kalan alanları düzenleme yetkisine terk eden 37. maddeye, yeni bir sınırlama daha eklenmiştir. “*Yasa ve düzenleyici işlem, sınırlı bir konu ve süre için, deneme nitelikli hükümler getirebilir.*” Bununla uyumlu olarak, değiştirilen 72. maddenin IV. fıkrasına göre, “*organik yasada belirlenmiş koşullarla ve temel hak ve hürriyetler sözkonusu olmadığı sürece, ülkesel yönetimler (collectivités territoriales) ve birlikleri, yasa veya düzenleyici işlemin yetki vermesi üzerine, deneme amacıyla belirli bir konu ve sürede, yetkilerini düzenleyen yasaların ve düzenleyici işlemlerin dışına çıkabilirler.*”

Bölge yönetimi, Anayasa'ya girmiştir. Ülkesel yönetimleri (*collectivités territoriales*) düzenleyen 72. madde değiştirilerek *belediyeler, iller ve özel statülü topraklara ek olarak bölgeler* de ülkesel yönetimler arasına alınmıştır. Böylece, 1982 yılında yasa ile kurulan bölge yönetimi anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

Yeni 72. maddede, “*yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir*” denilerek yetki ikamesi (*subsidiarité*) ilkesi ismi konulmadan düzenlenmiştir.

Yeni eklenen 72-I maddesiyle, yerel seçmenlere ülkesel yönetimlerin (*collectivités territoriales*) karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Ayrıca, ülkesel yönetimlere, kararları için yerel halkoyuna başvurma yetkisi verilmiştir. Bu yola ilk olarak Adanın yeni statüsü konusunda Korsika'da başvurulmuştur. Tek bir *ülkesel yönetim* olarak kabul ederek Adaya yeni bir statü tanıyan öneri, 6 Temmuz 2003 tarihli yerel halkoylaması ile reddedilmiştir (Korsika'nın bağımsızlığını savunanlar öneriye desteklememişlerdir).

Bir diğer yeni madde olan 72-2 ise *ülkesel yönetimlerin* mali özerkliklerini güvenceye almayı amaçlamaktadır. Maddeye göre, *ülkesel yönetimler*, yasalarla belirlenmiş koşullarda serbestçe kullanabilecekleri kaynaklardan yararlanırlar hükmünü getirmiştir. Her tür mali yükümlülükten kısmi veya tam pay alabilecekleri öngörülmektedir. Madde 72-2'ye göre, yasa *ülkesel yönetimlere*, belirlenmiş sınırlar içinde matrah ve oran saptama yetkisi verebilir. Mali gelirler ve diğer kaynakların *ülkesel yönetimlerin* toplam kaynakları içinde ağırlık taşıyacağı belirtilmiş; bu kuralın nasıl hayata geçirileceğinin çıkarılacak organik yasa ile düzenleneceği öngörülmüştür.¹³ Devlet ile *ülkesel*

13 Fransız Cumhurbaşkanı'nın 22 Ekim 2003 tarihinde, bakanlar kuruluna başkanlık ettikten sonra yaptığı açıklamada, ülkesel yönetimler için gerekli olan kaynağın sağlanmasını güvenceye alan bir

yönetimler arasındaki tüm yetki aktarımlarına, devlet tarafından aktarılan hizmetler için harcanmakta olanlara eşit kaynak aktarımları eşlik edecektir. Maddeye göre, *ülkesel yönetimlerin* harcamalarını artıran tüm yeni yetkilere veya yetki genişlemelerine yasayla belirlenen kaynaklar eşlik eder. *Ülkesel yönetimler* arasında eşitliği sağlamaya yönelik *eşitleme (péréquation)* önlemleri yasayla belirlenir.

Anyasa'nın değiştirilen diğer hükümleri denizaşırı toprakları ve idareleri düzenlemektedir.

Anayasa değişikliği ile eklenen “Cumhuriyet’in örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir” hükmünün, devletin bütünlüğünü (*l'unité de la République*) tehdit edip etmediği tartışılmıştır.

Değişikliğin gerekçesinde, “özeksizleştirim, ulusun birliğini tartışma konusu etmeden demokratik hayatı zenginleştirir ve vatandaşların yasa karşısında eşitliği ilkesinin daha somut biçimde hayata geçirilmesine katkı sağlar” denilmektedir.¹⁴

Regourd'a göre, 1. maddede yapılan değişiklik sembolik ve izhari bir değer taşımaktadır. Ancak bunu, yetki ikamesi, deneme yetkisi ve *ülkesel yönetimlere* tanınan özerk düzenleme yetkisi ile birlikte düşündüğümüzde, Cumhuriyetin bütünlüğü ilkesinin olası tartışmasını besleyebilecektir.¹⁵ Regourd'a göre, Devrimden devralınan ve ülke bütününe belli ölçüde eşitlenmesine dayanan siyasal-idari örgütlenmenin niteliğinin değiştirilmesidir, söz konusu olan.

Anayasa'nın birinci maddesine eklenen “Cumhuriyetin örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir” hükmünün “hukuki niteliğinin zayıf”¹⁶ olduğu yaygın bir kanıdır. Faure'a göre, bu değişiklik “sloganlardan yasa yapıldığı izlenimi” doğurmaktadır.¹⁷ Bu görüşü savunanlara göre, hükmün hukuki niteliğinin zayıf olması nedeniyle, Anayasa Konseyi önünde yasalar değerlendirilirken, *ülkesel yönetimlerin* bu Anayasa hükmünden kendi lehlerinde dayanaklar üretmeleri kolay olmayacaktır.

Gavroy, bu hükmün Anayasaya girmesinin, özeksizleştirmenin geri dönülemeyecek bir süreç olduğunu gösterdiği görüşündedir.¹⁸

Brisson ise kullanılan anlatımın iyi seçilemediğini ileri sürmektedir.¹⁹ Maddenin yeni yazımı, Cumhuriyetin tüm kurumlarının özeksizleştirildiği anlamına mı gelecektir?

yasasının [Ülkesel Yönetimlerin Mali Özerkliğine İlişkin Yasa (Autonomie financière des collectivités territoriales)] Meclis'e sunulduğu açıklanmıştır. Bu yasa tasarısında ülkesel yönetimlerin kaynakları “yerel vergiler ve ulusal vergilerden ayrılan paylar dahil her türlü mali yükümlülükler, verilen hizmet karşılığı alınan paralar, taşınmazlardan elde edilen gelirler, kentsel katılma payları, mali ürünler, bağışlar ve vasiyetler” olarak belirlenmiştir. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/> (6.11.2003)

14 <http://www.premier-ministre.gouv.fr/> (4.11.2003)

15 “Questions à Serge Regourd”, http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/decentralisation/lois_decentralisation/questions.shtml (23 Şub 2004)

16 Bertrand Faure, “Réforme constitutionnel et décentralisation: des slogans font loi”, *Revue Droit Public*, sy. 1, 2003, s. 120

17 **Ibid.**

18 Jacques Gavroy, “Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République”, in *Regards sur l'actualité: Décentralisation*, sy.286, Eylül 2002, La documentation Française, s.6

Sorun, devlet teriminin hukuki kullanımından kaynaklanmaktadır. Devlet terimi, yönetsel örgütlenmeyi anlatılırken devlet tüzelkişiliği ve diğer kamu tüzelkişiliklerinden sadece birincisini işaretlemektedir. Maddede de bu anlamda kullanılmıştır. Yoksa yasaması, yargısı ve idaresi ile tüm devlet örgütlenmesi kastedilmemiştir. Bu nedenle, Brisson’a göre maddenin “*Fransa bir cumhuriyettir ... idari örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir*” şeklinde yazılması daha belirgin olabilirdi.

Brisson’a göre bu değişiklik, özeksizleştirme, artık Anayasal bir örgütlenme ilkesine dönüşmüştür. Böylece artık yerel yönetimler de aynı merkezi yönetim gibi, sadece yerel ihtiyaçları değil, genel olarak kamu yararını sağlama işlevini üstlenmektedir.²⁰ Merkezi idarenin kamu yararının taşıyıcısı olma tekeli dağılmaktadır.

Temel kopuş noktalarından biri *ülkesel yönetimlere* tanınan *deneme yetkisi*dir. Bu yetki ile, ülkesel yönetimler deneme süresi boyunca, kendilerine özgü bir hukuksal yapı oluşturabileceklerdir.²¹ Regourd’a göre Devrimden miras kalan ve belirli bir mülki tekbiçimliliği ifade eden siyasal-idari yapıdan kopulmaktadır. Kopuşun temel noktası, *ülkesel yönetimlere* tanınan deneme yetkisi. Böylece ülkenin belli yerlerinde farklı hukuki rejimler uygulanabilecektir. Ülkesel örgütlenmede, belli bir bölgeci anlayış ortaya çıkmaktadır.

Deneme yetkisi gerçekte *ülkesel yönetimlere* yasa yapma imkanı vermektedir. Yasanın belirlediği bir konuda, belli bir süreyle yasalara ve yasa altı düzenlemelere bağlı kalmamak, yasa yapmak anlamına gelir (Bunun sınırlarının yasa ile belirlenmiş olması savımızı değiştirecek nitelikte değildir). Nitekim bu yetki *ülkesel yönetimlere* ilişkin bölümde düzenlenmekle kalmamış; Parlamento’nun yasama alanına ilişkin maddede de değişikliğe uğratılmıştır. 1958 Anayasası, Parlamento’nun yasama alanını sınırlamış, yürütme organını bu yetkiye ortak etmişti, hatta bununla da yetinmemiş, sınırlı yasama alanında da, yasal yetkilendirmeye yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarabileceğini kabul etmişti. Yeni düzenleme ile yasama alanına *ülkesel yönetimler* de ortak olarak girmektedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, organik olarak dağılmamayı anlattığı gibi idarenin bütünüde hukuki rejim açısından tekbiçimliliği de ifade eder. Uygulamaya konulacak *deneme yetkisi*, aynı kategoride yer alan (bölge, il, belediye) örgütlenme birimlerinin aynı yetkilere, aynı örgütlenme ve işleyiş tarzına sahip olmalarını ifade eden tekbiçimlilik (*uniformité*) ve *bütünlük (unité)* ilkelerinden kopuşa yol açacaktır.²² Yetki aldıkları alanlar farklı olabileceği gibi, deneme süresi boyunca yetki alan *ülkesel yönetimler* hizmetin hukuki rejimini istedikleri gibi belirleyebileceklerdir.

19 Jean-François Brisson, “La France est une République indivisible ... son organisation es décentralisée”, Revue du droit publique, sy.1, 20003, s.112

20 *Ibid.*, s.113

21 Questions à Serge Regourd”, http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/decentralisation/lois_decentralisation/questions.shtml (23 Şub 2004)

22 *Ibid.*

Doat'ya göre, deneme yetkisinin tanınmasıyla “yasallık ilkesi özeksizleştirilmemiş olmakla birlikte, *ülkesel yönetimler* özerk kural koyma yetkisi ile donatılmışlardır. Yasalar artık *ülkesel yönetimler* için aşılmaz bir sınır değildir.”²³

1 Ağustos 2003 tarihinde, Ülkesel Yönetimlerin Deneme Yetkisine İlişkin Yasa çıkarılmıştır.²⁴ Yasada, *ülkesel yönetimlerin*, yasalara ve düzenleyici işlemlere aykırı işlemler yaparak deneme yetkisini kullanması ayrı ayrı düzenlenmiştir. Çıkarılacak yasalarda deneme alanı ve süresi belirtilecek, yasalara karşı deneme yetkisini kullanmak isteyen ülkesel yönetim birimi, yetkili organından gerekçeli bir karar çıkaracak ve yöresindeki devlet temsilcisine kararını iletacaktır. Hükümet başvuruları inceleyerek deneme yetkisi kullanabilecek *ülkesel yönetimlerin* listesini yayınlayacaktır. Deneme süresi beş yılı aşamayacaktır. Düzenleme alanında deneme yetkisi kullanılmasındaki yetkilendirme ise, çıkarılacak yasa ile değil de, Fransız Devlet Şurası'nın da görüşü alınarak hazırlanan bir kararname ile yapılacaktır. Deneme süresince, ülkesel yönetim birimindeki devlet temsilcisi (vali), ülkesel yönetimlerin işlemlerine karşı dava açabilir. Mahkeme kararı ile denemeye ilişkin işlemler durdurulabilir.

Anayasa değişikliği sürecinde bu değişikliğe karşı eleştirilir bulunmakla birlikte toplumsal muhalefet hareketi gelişmemiştir. Değişiklik sürecinde Fransız Devlet Şurası'nın sunduğu olumsuz görüş, basında geniş çapta yer almış, muhalefete de veri üretmiştir.

Yapılacak Anayasa değişikliği, tüm kanun tasalarında olduğu gibi Fransız Devlet Şurası'na sunulmuş ve Devlet Şurası'ndan olumsuz görüş çıkmıştır (tasarılarla ilişkin görüşler hükümet için bağlayıcı değildir). Devlet Şurası'nın görüşü yayımlanmamış, ancak basına yansımıştır. Basından saptayabildiğimiz kadarıyla Devlet Şurası, Anayasanın birinci maddesinde yapılmak istenilen değişikliğin kaldırılmasını istemiş, yetki ikamesi ilkesinin Anayasaya girmesine de karşı çıkmıştır.²⁵ Özellikle siyasi kamuoyunda yankı uyandıran bu görüş üzerine, Yerel Özgürlük Konusunda Özel Görevli Bakan Patrick Devedjian, Devlet Şurası'nın tasarıların yerindeliliğini değil, ancak hukukiliğini inceleyebileceğini, hükümetin tasarısından vazgeçmeyeceğini açıklamıştı.²⁶

Anayasa değişikliği getiren yasa, 17 Mart 2003'te Kongre'de (Millet Meclisi ve Senato'nun ortak toplantısında) kabul edildikten sonra 19 Mart'ta, 60 Sosyalist senatör, Anayasa Konseyi'ne başvurmuş; çıkan Yasanın Anayasa'nın 89. maddesindeki “*cumhuriyetçi hükümet biçimi değişiklik konusu yapılamaz*” hükmüne aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Başvuruya göre, birinci maddedeki Cumhuriyetin örgütlenmesini özeksizleştiren değişiklik Cumhuriyetin bölünmezliği hükmüne aykırıdır.

23 Mathieu Doat, “Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France”, Revue du droit Public, sy.1, 2003, s.116

24 Loi organique n.2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

25 <http://www.perso.wanadoo.fr/force.ouvriere.77/revue%20de%20presse/1002/111002.htm>

26 <http://www.europe1.fr/infos/depeche.jsp?idboitier=259791&chaine=7> (10.11.2003)

Anayasa Konseyinin Anayasa değişikliklerini inceleme yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim Konsey, 26 Martta verdiği kararlarla, yetkisi olmadığı gerekçesiyle başvuruyu reddetmiştir (Conseil Constitutionnel n°2003-469, 26 mars 2003).²⁷

Yapılmakta olan özeksizleştirmelere yönelik en önemli eleştiriler, işin mali cephesine (bölüşüm ilişkileri de denilebilir) ilişkindir. Hérítier'nin saptamasıyla yetki devrinden söz eden, masrafların devrinden de söz etmiş olur. Yazar, hükümetin aktarılacağı sözünü verdiği kaynakların yeterli olmayacağını, hizmetlerin yürütülebilmesi için gerekli gelirin ağırlıklı olarak yerel vergilerden karşılanacağını savunmaktadır. Ancak, yerel vergilerin yükseltilmesi seçimlerde kötü sonuçlar doğurabileceğinden, Hérítier'e göre, hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasında özelleştirme yoluna başvurulacak ve kullanıcılar müşteriye dönüşecektir.²⁸

Hükümet yapılan değişikliklerin ve buna bağlı olarak yapılacakların, Fransızların günlük yaşamını kolaylaştıracağını savunmaktadır. Hükümet sözcüsü ve Parlamento ile ilişkilerden sorumlu devlet bakanı tarafından Parlamento'ya sunulan açıklamada²⁹, bugüne kadar yapılmış olan özeksizleştirmenin ortaokul ve liselerde, sağlık ve sosyal yardımda, bölgeler arası demiryolu taşımacılığında, Fransızlara sunulan kamu hizmetlerini iyileştirdiğini, özeksizleştirmenin bundan sonraki aşamasının da bölgeleri ekonomik kalkınmanın ve istihdam yaratılmasının motoru yaparak (özel girişime yardım, mesleki eğitim, istihdam yaratılması için önlemler); illeri sosyal dayanışma hizmetlerinin aracı haline getirerek (yaşlılara yardımlar ve işsizlik yardımları); yollar ve altyapının sorumluluğunu yerele devrederek (illerin sorumluluğunda olan 300 000 km yola, 20 000 km daha eklenmektedir); sosyal konutların yapımında çeşitli yerel yönetim birimlerini yetkilendirerek Fransızlara sunulan kamu hizmetlerinin daha da iyileştirileceğini belirtilmiştir. Sözcünün kullandığı gerekçelendirme kalıbı (şimdiye kadardaki özeksizleştirme kamu hizmetlerini zaten iyileştirmişti, bundan sonraki daha da iyileştirecek), hükümetin resmi internet sitesinde de kullanılmaktadır.³⁰

Fransa'da Anayasa değişikliğine ve özeksizleştirmeye karşı tepkiler, parçalanma tehlikesi bağlamında gelişmemiştir. Ulus-üstü bir yapı (Avrupa Birliği) ile bütünleşme içine giren bir devlette böylesi bir tepkinin gelişmemiş olması yadırgatıcı değildir. Tepkiler daha çok, eşitlik ve bölüşüm kaygılarında odaklanmaktadır. (Jean-Pierre Chevènement'in temsil ettiği Cumhuriyetçi siyasal hareketin eleştirileri arasında

27 Anayasa Konseyinin, anayasa değişikliklerini inceleyebileceği izlenimi veren bir kararı bulunmaktadır. Anayasa Konseyi 2 Eylül 1992 tarihli kararında, kurucu iktidarın egemen olduğunu ve istediği anayasa değişikliğini yapabileceğini kabul ederken iki çekinceden söz etmiştir: "Anayasa değişikliği yapılamayacak dönemler (m.7, 16, 89/IV) ve hükümetin cumhuriyetçi biçimi değiştirilemez hükmünü içeren 89/V hükmü". Kurucu iktidarın Anayasa değişikliği yaparken tabi olması gereken bu sınırların, ancak denetlendiği zaman gerçek sınır olabileceği düşünülecek başvuruda bulunulmuştur.

Başvuruyu güdülediği düşünülebilecek diğer karar da Fransız halkının birliğine ilişkindir. Anayasa Konseyi, 7 Mayıs 1999 tarihinde Budapeşte'de imzalanan Avrupa Bölgesel Diller ve Azınlıklar Şartına ilişkin olarak verdiği 99-412 DC sayı ve 15 Haziran 1999 tarihli kararında, Cumhuriyetin bölünmezliği, yasa önünde eşitlik ve Fransız halkının birliği ilkelerinin, köken, kültür, dil veya din tanımlı gruplara kolektif haklar tanınmasını yasakladığı sonucuna varmıştır.

28 Marc Hérítier, "Le grand ecart", <http://membres.lycos.fr/resoarchives/newpage0.html> (25.2.2004)

29 Hükümet sözcüsü ve Parlamento ile ilişkilerden sorumlu devlet bakanı – François Copé tarafından Parlamento'ya sunulan 13 Ekim 2003 tarihli açıklama.

<http://www.demilly.org/Articles/1281/147D%C3%A9centraVieQuotidienne.doc> (27.2.2004)

30 <http://www.liberteslocales.gouv.fr> (27.2.2004)

parçalanma tehlikesine yönelik argümanlar bulunmaktadır: “Fransa, etnik, dilsel veya dinsel temelli bir topluluk değildir; kader birliğine dayanır. Ortaçağdan beri devleti inşa ederken kendini de Ulus olarak inşa eden bir halk sözkonusudur. Devrim de bu çizgidedir. Özeksizleşerek ve dizginsiz bir liberalizmi teşvik eden Avrupa bölgecilik arayışlarına uyarak tarihin sabırla oluşturduğu bu yapıyı yıkmaktayız.”³¹⁾

Fransız solunun eleştirisi, ülke ve milletin parçalanması kaygıları üzerine değil, bölüşüm ilişkilerine yöneliktir. Örneğin, sol eğilimli CGT’nin de solunda yer alan SUD sendikasının eğitim kolunun, yapılan anayasa değişikliği ve buna bağlı tasarıların eğitim üzerine etkilerini değerlendiren bülteninde, çözümleme ve eleştiri devletin bölüşüm ilişkileri üzerindeki rolünün değişmesine odaklanmıştır.³² “Liberal özeksizleştirim: tektip düşüncenin yeni cenneti” başlıklı yazıda, Türkiye’de sıklıkla kullandığımız dış kaynaklılık eleştirisi de yer almaktadır. Fransa gibi birinci dünyada yer alan bir devletin, “dış güçlerin baskısı” konusunda üçüncü dünya ülkesi ile aynı kaderi paylaşması gerçekten ilginçtir! Sendikaya göre, değişiklik, vergileri azaltma siyasetinin ve Dünya Ticaret Örgütü ile Brüksel’in pazarları açma stratejisinin baskısıyla oluşan, “devlet görevlerinden çekilmesi mantığı” çerçevesinde yer almaktadır. Artan özeksizleştirim devletin, görevlerinin önemli bir kısmını ve büyük bir ücretliler kitlesini yerel yönetimlere devrederek bütçe sorunlarından kurtulmasını sağlayacaktır. Eğitim konusunu değerlendiren sendika, özeksizleştirim sonucunda binalar ve araç gereçlerde yaşanan düzelmeleri kimsenin inkar edemeyeceğini, ama bunun yerel vergi yükünün artması pahasına gerçekleştiğini belirtmektedir (ki bu vergiler artan oranlı olmadığı için toplumsal olarak eşitsiz niteliktedir).

Yerel vergilerin (ya da genel olarak mali yükümlülüklerin) artacağına ilişkin eleştirilere hükümet, yapılan değişiklikleri tanıttıkları yazılarda yanıt vermektedir.³³ Buna göre, devlet ve ülkesel yönetimler tarafından toplam ulusal zenginlikten vergilerle alınan pay aynıdır. Değişecek olan dağılımdır. Devletin aldığı vergi payı azalmakta, ülkesel yönetimlerin payı artmaktadır. Buna karşılık, toplam vergiler aynı kaldığı, fakat alınan hizmetler gelişip kalitesi yükseldiği için Fransızlar kazançlı çıkmışlardır. Hükümete göre (sağ), yerel mali yükümlülüklerde son dönemde yaşanan artış, özeksizleşmenin sonucu olmamıştır. Önceki hükümet (Jospin’in Solcu koalisyonu) doğrudan nakdi yardımları öngören çeşitli sosyal hizmetleri illere devretmiş, ancak buna uygun kaynak aktarımı yapmadığı için illerdeki yerel vergiler 2002’de % 3,4 ve 2003’te de % 3,7 oranında artmıştır. Hükümet önemli bir artış nedeni olarak da, sol hükümetin en önemli icraatı olarak hayata geçirdiği haftalık çalışma süresinin 35 saate indirilmesini göstermektedir. Yerel yönetimler, bu sınırlama nedeniyle aynı işi daha fazla personel çalıştırarak yerine getirmek zorunda kalmış, bu duruma, kamuda gençlerin çalıştırılmasına ilişkin düzenlemeler de eklenince 2002 yılında personel masrafları % 5,9 oranında artmıştır. Hükümet bu aksakların giderileceğini ve Anayasanın 72. maddesinde yapılan değişikliğe uygun olarak ülkesel yönetimlere yeterli kaynak aktarımının yapılacağını; çıkarılacak yasa ile ülkesel yönetimlere hizmetleri karşı alacakları vergileri belirleme yetkisi verilerek mali özerkliklerinin güvenceye alınacağını belirtmektedir.

31 Marc Hérítier, “Le grand ecart”, <http://membres.lycos.fr/resoarchives/newpage0.html> (25.2.2004)

32 Bülten n02, janvier 2003, <http://sudeduc86.free.fr>

33 Özeksizleştirim yerel vergileri artıracak mı? (La décentralisation va-t-elle faire augmenter les impôts locaux?), <http://www.liberteslocales.gouv.fr> (27.2.2004)

Sözkonusu Anayasa değişikliğinin sonuçları üzerine spekülasyon yapmak mümkün. Doat, bu değişikliklerin “devlet olma tarzın”da esaslı bir değişiklik yarattığını düşünmektedir. Doat’ya göre değişiklikler, Fransa’da özeksiz (*a-centralisée*) bir devlet örgütlenmesi yaratmaktadır.³⁴ Bu değişikliğe kadar yerel yönetimleri yaratan yasa iken, özeksizleştirmenin artık anayasaya girmiş olması, yerel yönetimlere tanınan deneme yetkisi ile yasallık ilkesindeki tekelin sona ermesi; yetki ikamesi³⁵ ilkesi ile merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde astlık üstlük ilişkisinin kalkması ve bölüşümün belirsizleşmesi, devletin diğer kamu idareleri karşısında özgünlüğünü yitirmesi dönüşümün ana eksenini oluşturmaktadır.³⁶

Anayasa değişikliğine ilişkin genel değerlendirmemiz, devletin örgütlenmesinde yani kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde merkezi idarenin yerel yönetimler karşısında bir özgünlüğünün kalmadığı yolundaydı. Yabancı olduğu bir sistem hakkında böylesine “aşırı” bir yorum yapmam mümkün değildi. Ancak, bir Fransız yazarın da aynı görüşü ileri sürmesi böylesi bir yargının Fransa’da da tartışıldığını göstermiştir. Doat’ya göre, “sözkonusu anayasa değişikliğinde basit bir özeksizleştirmeden öte bir özellik bulunmaktadır. Klasik özeksizleştirme sisteminin tamamlandığını, merkezin karmaşık kurumsal örgütlenme içinde eriyen bir yapı haline gelmesiyle ‘herşeyin yerel’ veya daha açıkçası özeksiz (*a-central*) olduğunu söyleyebiliriz.”³⁷

Anayasa değişikliğinin taşıdığı hukuksal mantık, idare hukukunun devlet idaresi olarak adlandırdığı ve üstlenilen kamu hizmetlerini yürütmek için asıl görevli saydığı, yerel yönetimler ve kamu kurumları gibi devlet tüzelkişiliğinin dışında kamu tüzelkişiliklerine sahip idari birimlerden ayırdığı örgütlenmenin, devlet adına hizmet üretme ve irade açıklama bakımından diğerlerinden farkının kalmamasını sağlamaktır. Devlet ülke yüzeyinde mal ve hizmet üretmek amacıyla örgütlenirken, artık merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetim olarak aynı coğrafyayı paylaşan iki idari birim olmaktan çıkacaktır. Anayasa’nın birinci maddesi Fransa Cumhuriyeti örgütlenmesinin özeksizleştirilmiş olduğunu belirtmekte, Anayasa’nın 13. başlığı yerel yönetimler olmaktan çıkarılarak *ülkesel yönetimler* olarak değiştirilmektedir. Bu mantığa göre, devlet ve yerel yönetim ayrımı kalkmaktadır. Devlet kendini ülke düzeyinde *ülkesel yönetimler* aracılığıyla örgütlenmektedir.

Elbette, idari yapıya baktığımızda Anayasa’da kurulan mantığın bu açıklıkta görülmediğini hatta böylesi bir aşırı yoruma imkan tanımadığını söyleyebiliriz. Fransız devlet idaresi, gerek başkent örgütlenmesiyle ve gerekse taşra örgütlenmesiyle varlığını sürdürmekte ve hâlâ kamu hizmetlerinin yürütülmesinde esas görevi taşımaktadır. Anayasa değişikliklerine uygun olarak çıkarılacak yasalar, devlet idaresinin üstlendiği önemli sayıda kamu hizmetinin sorumluluğunu yerel yönetimlere devredecektir. Evrim seyrinde bir kesinti olmazsa on yıl sonrası Fransa’sının idari yapılanmasını tahmin etmek gerçekten güçtür.

34 Mathieu Doat, “Vers une conception a-centralisée de l’organisation de la France”, Revue du droit Public, sy.1, 2003, s.116

35 Devlet etkinlikleri için daha uygun bir eylem düzeyi arayışı içinde olunması merkez kavramını izafi hale getirmiştir. Artık yetkilerin dağıtımı basitçe yukarıdan kararlaştırılamayacak, hangi birimin daha uygun olduğu konusunda yapılacak tartışmalar, pazarlıklar ve uyumla belirlenecektir (Ibid., s.117).

36 Ibid., s.116-117

37 Ibid., s.117